

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

โดย...รศ.ดร.โคทม อารียา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายในระดับท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในเขตท้องถิ่นได้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๗ ซึ่งมีเนื้อความดังนี้

มาตรา ๒๘๗ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ต่อมาได้มีการจัดทำ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นเพื่าวางหลักเกณฑ์และวิธีการของการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. ประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอได้

ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกประเภท โดยกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ให้ความหมาย ของคำว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ว่า หมายความว่า กฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น อันได้แก่ ข้อบัญญัติจังหวัดซึ่งตราขึ้นโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยสภาเทศบาล ข้อบังคับตำบลซึ่งตราขึ้นโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งตราขึ้นโดยสภากรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยาซึ่งตราขึ้นโดยสภาเมืองพัทยา

๒. กระบวนการใช้สิทธิและการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถเข้าชื่อกันยื่นคำร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น โดยคำร้องดังกล่าวต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายที่สามารถแสดงตนได้

ข. ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในการนี้ อาจมีสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดด้วยก็ได้

ค. รายชื่อของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น

ง. คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (ค) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเอง

ผู้ที่ร่วมเข้าชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว จะถอนการเข้าชื่อในภายหลังไม่ได้

๓. การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอ

เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องและเอกสารตามที่กล่าวมาแล้ว ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารดังกล่าว หากเห็นว่าครบถ้วน ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเขตชุมชนหนาแน่นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ผู้มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อโดยไม่ได้ร่วมเข้าชื่อด้วยจริง มายื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานสภาท้องถิ่นหรือบุคคลที่ประธานสภาท้องถิ่นแต่งตั้ง เพื่อให้ชี้ด่าข้อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ปิดประกาศรายชื่อ

หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วไม่มีการคัดค้าน ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อที่ไม่มีการคัดค้านนั้นเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง ซึ่งถ้ามีจำนวนครบตามที่กฎหมายกำหนด คือ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้มีการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบ ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อให้ครบภายใน ๓๐ วัน ถ้าพ้นกำหนดดังกล่าวไม่มีการเสนอการเข้าชื่อจนครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องสั่งจำหน่ายเรื่อง

๔. กระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ได้ให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยตรงเหมือนกับการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น กล่าวคือ กระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ยังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นเช่นเดิม ซึ่งกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นไปในลักษณะเดียวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในสภาท้องถิ่นซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนข้อบังคับการประชุมของสภาท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ก็มีบทบัญญัติที่มีหลักการและสาระสำคัญซึ่งน่าจะเอื้อประโยชน์ต่อการใช้สิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่สภาฯ ลงมติรับหลักการแล้วในวาระที่หนึ่ง หรือพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สภาส่งให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วจะส่งให้ประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการต่อไป

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือผู้ที่เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ในฐานะกรรมการของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งสภาท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้น และเมื่อพิจารณาถึงข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นบางประเภท เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการมีสิทธิแถลง ประกอบรายงาน หรือข้อสังเกตของตนตลอดจนแก้ไขข้อสงสัยใด ๆ ในที่ประชุมสภาได้แล้ว หากบทบัญญัติของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับสิทธิในการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อีกก้าวหนึ่งนอกเหนือจากการใช้สิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

๕. บทกำหนดโทษ

มาตรา ๗ แห่งกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่กระทำการโดยไม่มีความจริงโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อมิให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ โดยมีทั้งโทษจำและโทษปรับ

ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "ประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น" จัดโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ร่วมกับ สถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) สนับสนุนโดย มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร